

ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Анотація. Розглянуто вітчизняний та зарубіжний досвід у сфері управління формуванням місцевих бюджетів, досвід з розробки та виконання комплексу заходів державного регулювання бюджетної сфери у контексті можливостей його використання в умовах трансформації української економіки. Визначено основні передумови посилення фінансової незалежності адміністративно-територіальних одиниць від центральних органів влади.

Аннотация. Рассмотрены отечественный и зарубежный опыт в сфере управления формированием местных бюджетов, опыт по разработке и выполнению комплекса мер государственного регулирования бюджетной сферы в контексте возможностей его использования в условиях трансформации украинской экономики. Определены основные предпосылки усиления финансовой независимости административно-территориальных единиц от центральных органов власти.

Annotation. The national and international experience of local budgets management, development and implementation of a set of measures for state regulation of the public sector is considered in terms of using it in transformation of the Ukrainian economy. The key prerequisites for strengthening financial independence of administrative territorial units of the central government are identified.

Ключові слова: бюджетна система, місцеві бюджети, бюджет розвитку, адміністративний бюджет, доходи бюджету, місцеві податки і збори, податкові надходження, трансферти.

Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні суттєво гальмується впливом значної кількості об'єктивних і суб'єктивних чинників політичного, правового, економічного та психологічного характеру, тому для покращення ситуації необхідно дослідити питання формування місцевих бюджетів в Україні та за її межами, оскільки це має велике значення для вдосконалення методів державного управління бюджетним процесом взагалі.

Система місцевих бюджетів існує в усіх країнах світу. Її розвиток і функції зумовлені низкою національних, політичних та економічних чинників. Доцільно розглянути накопичений зарубіжними країнами досвід із розробки та виконання комплексу заходів державного регулювання бюджетної сфери у контексті можливості його використання в умовах трансформації української економіки.

Питанням регулювання місцевих бюджетів присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. Проблеми вдосконалення державного управління місцевими бюджетами, пошуку можливостей збільшення дохідної бази місцевих бюджетів знайшли відображення в роботах таких вітчизняних і закордонних вчених, як: В. Андрущенко, Й. Бескид, С. Буковинський, О. Василик, М. Гапонюк, А. Даниленко, О. Кириленко, В. Кравченко, М. Кульчицький, І. Лютий, С. Мельник, В. Опарін, К. Павлюк, О. Романенко, М. Сивульський, В. Федосов та ін.

У своїх роботах вчені висвітлюють такі питання: дослідження проблеми підвищення соціальної спрямованості місцевих бюджетів; аналіз механізмів впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток; розгляд впливу ресурсів місцевого бюджету на темпи економічного зростання; дослідження залежності між рівнем заробітної плати у регіонах України та фінансовими ресурсами місцевих бюджетів тощо.

Відаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зазначити, що існує необхідність в її подальшому дослідженні. Це зумовлено наявністю дискусійних питань, що пов'язані з обґрунтуванням доцільності децентралізації управління бюджетними коштами та посиленні ролі місцевих органів влади у розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Метою статті є розгляд базових засад формування місцевих бюджетів в окремих країнах світу та надання пропозицій щодо можливостей використання накопиченого передового досвіду в умовах України.

Зарубіжні країни, пройшовши еволюційний шлях розвитку своїх бюджетних і податкових систем, свого часу вже запровадили ефективні засоби та методи управління місцевими бюджетами та процесами справляння податків. У цьому контексті і негативний зарубіжний досвід може бути корисним для вироблення зваженої політики формування місцевих бюджетів в Україні. Проте повне, безоглядне запозичення навіть найкращих рис побудови місцевих бюджетів не гарантує позитивних змін в українському суспільстві. Тому зміна підходів до формування системи самоврядування має бути поміркованою та узгодженою з історичним досвідом, сучасним станом і цілями розвитку зазначеної системи [1].

Провідні європейські країни наділяють місцеві органи влади дуже високим рівнем фінансової автономії, що дозволяє останнім практично не залежати або слабо (незначно) залежати від бюджетів центральної адміністрації.

Це Іспанія, Австрія, Швейцарія, Швеція. У названих країнах фінансова автономія місцевих бюджетів перебуває в інтервалі від 70 до 98 %. У Франції, Фінляндії, Бельгії значення названого показника коливається від 55 до 70 %. Високий рівень самостійності місцевих бюджетів зарубіжних країн значною мірою визначається вагомою часткою власних доходів, які складають, наприклад, у Швеції понад 70 %, в Іспанії – 50 %, у Норвегії – 56 % доходів бюджетів місцевих урядів [2].

Зі сказаного видно, що власні доходи є основним джерелом надходжень до бюджетів місцевих урядів унітарних європейських країн – членів Європейського Союзу. У той же час для України, яка є частиною Європи та претендує у майбутньому на набуття членства у Європейській спільноті, характерною є мала частка власних доходів у складі доходів місцевих бюджетів, та, відповідно, низький рівень фінансової незалежності органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

Отже, наша держава має забезпечити достатні й стабільні власні фінансові ресурси органам місцевого самоврядування. Слід збалансувати фінансові ресурси місцевого самоврядування України з його функціями і компетенціями, переглянути пропорції розподілу джерел податкових надходжень між центральною та місцевою владами відповідно до функцій, які вони виконують. Загальним стратегічним напрямом має бути посилення зацікавленості місцевих органів влади у залученні якомога більшого обсягу самостійних ресурсів, зростанні ролі власних джерел наповнення місцевих бюджетів [3].

Провідна роль у формуванні доходів бюджетних систем зарубіжних країн належить податкам. Вони використовуються державою як визначальний інструмент перерозподілу національного доходу і є основою дохідної бази в таких ланках фінансової системи, як державний бюджет і місцеві фінанси, спеціальні урядові фонди. Центральні органи держави користуються найважливішими із загальнонаціональних міркувань податками, а за місцевою владою (муніципалітетами) закріплені менш значні податки, які водночас визначальні для формування місцевих бюджетів [4].

Розрізняють такі моделі розподілу податків між бюджетами різних рівнів.

1. Модель пайового розподілу основних податків між різними адміністративними рівнями влади, що відображено в законодавчих актах, і відповідне закріплення цих часток за рівнями системи бюджетів. Подібна модель частково характерна для Німеччини.

2. Модель застосування спільної бази оподаткування різними рівнями влади. При цьому кожен рівень влади встановлює власну ставку на основі однієї бази оподаткування, а загальна ставка оподаткування є сумою відповідних податкових ставок різних рівнів влади. Така модель характерна для Швеції [5].

За критерієм видів податкових доходів місцевих бюджетів країни Європи можна поділити на три групи:

країни з високим рівнем надходжень від податку на майно (Великобританія, Люксембург, Португалія, Ірландія, Нідерланди);

країни з високою питомою вагою прибуткового податку (країни Північної Європи);

країни зі змішаними доходами, що є комбінацією податків на майно, прибуткових податків, податків із продажу (країни Південної Європи: Кіпр, Іспанія, Бельгія, Італія) [6].

У більшості країн, де основу доходів місцевих бюджетів становить прибутковий податок, місцеві органи влади не встановлюють ставки податку, а одержують фіксований відсоток від загального обсягу надходжень. Високий обсяг надходжень прибуткового податку у країнах Північної Європи пояснюється високим рівнем доходів населення [6].

В Україні основним бюджетоформуючим податком щодо місцевих бюджетів усіх рівнів є податок на доходи фізичних осіб. Інший загальнодержавний податок – плата за землю – забезпечує надходження до бюджетів місцевого самоврядування – бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст, повною мірою залишаючись у їхньому розпорядженні.

Особливу увагу варто звернути на значення та роль місцевих податків у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів. Наприклад, у США за рахунок місцевих податків забезпечується 65 % доходів місцевих бюджетів, у Франції – 60 %, Німеччині – 45 %, Англії – 36 %, Японії – 33 %. У зарубіжних країнах склалася чисельна розгалужена система місцевих податків та зборів: у Бельгії – 100, в Італії – 70, у Франції – 50. Але є країни, де застосовується лише кілька або навіть один місцевий податок, як у Англії (подушний податок). Такі країни є винятком, бо значна кількість місцевих податків та зборів є гарантією стабільності надходжень у місцеві бюджети [1].

Роль місцевих податків та зборів у наповненні місцевих бюджетів у нашій країні на сьогоднішній день лишається незначною. З установлених Податковим кодексом податків та зборів основне фіскальне значення повинен отримати податок, який хоча й набув законної сили з 2013 р., проте й протягом цього року фактично не забезпечив надходжень до місцевих бюджетів: до 1 січня 2014 року від його сплати звільнено основну групу платників – фізичних осіб. Інші зі встановлених місцевих податків і зборів стосуються переважно порівняно незначної кількості платників та забезпечують незначні надходження. Застосування норм оподаткування за податком на нерухоме майно повною мірою має посилити фінансову незалежність місцевих органів влади.

З метою збільшення ролі місцевих податків і зборів доцільно також наділити місцеві органи влади більшими повноваженнями у частині встановлення переліку таких податків і зборів та особливостей їхнього стягнення на конкретній території. На місцях завжди можуть існувати об'єкти оподаткування, які могли б поповнити місцеві бюджети, а запровадження податків на специфічні види господарської діяльності повинно входити до компетенції самоврядування.

Закономірним для всіх розвинутих зарубіжних країн є поділ місцевих бюджетів на два самостійні функціональні види місцевих бюджетів – місцеві поточні (адміністративні) бюджети та місцеві бюджети розвитку (інвестиційні бюджети). Кожен із бюджетів має власні доходи. Доходи місцевого поточного бюджету формуються за рахунок місцевих податків і зборів, платежів, загальних субсидій, що надаються державною владою, та інших доходів. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок банківських кредитів, муніципальних (комунальних) позик, інвестиційних субсидій, що надаються державною владою, та інших джерел. Законодавство більшості зарубіжних країн забороняє використання доходів бюджету розвитку на видатки поточних бюджетів [1]. В Україні також передбачене формування у складі місцевого бюджету бюджету розвитку, проте склад його надходжень та витрат підлягають перегляду з метою посилення ролі бюджетних ресурсів у розвитку інноваційних процесів на місцях.

У законодавстві багатьох зарубіжних країн є також поняття "додатковий бюджет" і "приєднані бюджети". У Франції, наприклад, додатковий бюджет за своєю природою є уточнювальним до основного бюджету [5]. На думку автора, було б доцільно і в Україні застосувати такі бюджети, оскільки їх прийняття дає можливість не вносити змін до основного бюджету. Додатковий бюджет забезпечує також зв'язок між основними бюджетами попереднього й поточного фінансового років. Він включає в поточному бюджетному році залишки та дефіцити бюджету попереднього фінансового року.

Таким чином, розглянувши проблеми формування місцевих бюджетів як в Україні, так і в окремих зарубіжних країнах, можна зробити висновок, що продовження вивчення досвіду унітарних країн із розвиненими традиціями регіоналізму може стати у нагоді під час вироблення та запровадження політики реформування системи місцевих бюджетів в Україні. Слід звернути особливу увагу на досвід Франції, оскільки наші адміністративні системи схожі, а грошова і податкова системи будувалися за зразком цієї країни. Цікавим для більш глибокого аналізу також є досвід таких унітарних країн, як Польща і Литва, трансформація моделі управління регіонами, в яких позитивно зарекомендувала себе, зокрема у сфері наповнення місцевих бюджетів.

Корисно також вивчити досвід унітарних держав, які впроваджували в життя теорію "фіскального федералізму" і постійно знижували ступінь перерозподілу національного доходу через центральний бюджет. Яскравим прикладом такої унітарної держави можна вважати Італію, бюджетна система якої, як і наша бюджетна система, й досі відзначається жорсткою централізацією.

Наук. керівн. Юшко С. В.

Література: 1. Малярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів / А. Малярчук // Вісник ТАНГ. – 2012. – № 1. – С. 23–27. 2. Музика-Стефанчук О. Місцеві бюджети в зарубіжних країнах / О. Музика-Стефанчук // Юридичний вісник України. – 2012. – № 42. – 694 с. 3. Чабан Я. І. Світовий досвід фінансування соціально-економічного розвитку області за рахунок податкових надходжень / Я. І. Чабан // Науковий вісник НЛТУ України : зб. наук. праць. – 2012. – № 18. – С. 135–141. 4. Василик О. Д. Бюджетна система України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. л-ри, 2012. – 544 с. 5. Місцеві фінанси / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2013. – 677 с. 6. Туманская Ю. В. Анализ зарубежной практики формирования доходов местных бюджетов / Ю. В. Туманская // Дайджест – финансы. – 2013. – № 3. – С. 48–51.